

**PERAN DAN DINAMIKA *INFORMAL POLITICS* DALAM TATA KELOLA
TRANSPORTASI : STUDI KASUS TERMINAL BAYANGAN JEMBATAN
GANTUNG JAKARTA BARAT**

Ananda Ajeng Rahayu, Dr. Laila Kholid Alfirdaus, S.IP., M.PP

Departemen Politik dan Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Jl. Prof. H. Soedarto, SH Tembalang Semarang Kotak Pos 1269

Telepon (024) 7465497 Faksimile (024) 7465405

Laman : <https://www.fisip.undip.ac.id> email fisip@undip.ac.id

ABSTRAK

Sistem transportasi memiliki peran krusial dalam tata kelola perkotaan yang harus diperhatikan dan dikembangkan dengan baik untuk menciptakan keamanan, kenyamanan, dan ketertiban, salah satunya adalah terminal. Namun, di Jakarta Barat seringkali ditemui ruang vakum dari pemerintah dalam tata kelola transportasi yang pada akhirnya membuka peluang bagi aktor informal untuk mengambil alih peran ini. Hal tersebut jelas dibuktikan pada fenomena menjamurnya terminal bayangan di Jakarta Barat, salah satunya yakni munculnya Terminal Bayangan Jembatan Gantung. Terminal Bayangan merupakan terminal ilegal yang tidak dikelola oleh Pemerintah. Namun dibalik itu, terminal bayangan ini dapat bertahan selama bertahun-tahun lamanya.

Metode yang digunakan pada penelitian ini adalah kualitatif deskriptif guna memahami fenomena sosial. Lokasi yang diambil yakni Terminal Bayangan Jembatan Gantung, Jakarta Barat. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan Dinas Perhubungan Jakarta Barat, pemilik terminal bayangan, tukang ojek, tukang parkir, pedagang sekitar, dan beberapa pengguna jasa Terminal Bayangan Jembatan Gantung, dokumentasi diambil dari arsip aktor terkait, dan studi pustaka yang berasal dari buku, jurnal, dan peraturan perundang-undangan tertulis.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa langgengnya terminal bayangan ini disebabkan oleh beberapa hal, diantaranya yakni informal politik mampu menjadi layanan transportasi yang baik, masyarakat mencari layanan transportasi yang lebih efisien, dan adanya koordinasi antar aktor formal dan informal. Munculnya aktor informal ini juga menjadikan mereka sebagai pemimpin lokal dan memiliki kuasa dalam penyediaan layanan transportasi di Terminal Bayangan meskipun keberadaannya tidak diakui secara formal.

ABSTRACT

The transportation system has a crucial role in urban governance which must be considered and developed properly to create security, comfort and order, one of which is the terminal. However, in West Jakarta we often find empty space from the government in transportation governance, which ultimately opens up opportunities for informal actors to step forward to create these shadow terminals. This is clearly proven by the phenomenon of the proliferation of shadow terminals in West Jakarta, one of which is the emergence of the Jembatan Gantung's Shadow Terminal. The Shadow Terminal is an illegal terminal that is not managed by the Government. However, despite its illegality, this shadow terminal can last for years.

The method used in this research is descriptive qualitative to understand social phenomena. The location taken was the Jembatan Gantung's Shadow Terminal, West Jakarta. Data collection techniques were carried out through interviews with the West Jakarta Transportation Department, shadow terminal owners, motorbike taxi drivers, parking attendants, local traders, and several service users of the Jembatan Gantung's Shadow Terminal, documentation taken from archives of related actors, and literature studies originating from books, journals, and written statutory regulations.

The research results reveal that the persistence of this shadow terminal is caused by several things, including informal politics being able to become an efficient transportation service in an informal political context, people looking for more efficient transportation services, and the existence of coordination between formal and informal actors. The emergence of these informal actors also makes them local leaders and have power in providing transportation services at the shadow terminal even though their existence not formally recognized.

Keywords: Informal Governance, Shadow Terminal, Informal Politics

PENDAHULUAN

Sistem transportasi memiliki peran yang sangat penting sebagai penggerak bagi pertumbuhan daerah dan pengembangan suatu wilayah, oleh karena itu sistem transportasi perlu dikembangkan dan dikelola secara baik dan tepat untuk menciptakan keamanan, kenyamanan serta ketertiban dalam berlalu lintas. Salah satu sistem transportasi yang penting adalah terminal. Terminal merupakan tempat yang berfungsi sebagai pemberhentian sementara untuk transportasi umum, selain itu terminal juga dibutuhkan untuk membantu mobilitas masyarakat (Datunsolang, Rogi, & Kindangen, 2020).

Pada Kota Administratif yang menjadi salah satu kota terpadat penduduknya di provinsi DKI Jakarta, Jakarta Barat memiliki 2 (dua) titik terminal resmi yang dikelola oleh Pemerintah Daerah, yakni Terminal Grogol dan Terminal Kalideres. Namun seiring berjalannya waktu, terdapat fenomena menjamurnya terminal bayangan. Hadirnya terminal bayangan juga dapat dikatakan menjadi substitusi dari terminal resmi. Terminal Bayangan Jembatan Gantung dianggap oleh masyarakat

memiliki nilai tambah yang lebih dari segi aksesibilitas yang lebih mudah dijangkau dan harga tiket bus yang sama dengan terminal resmi.

Namun, di tengah-tengah kemudahan yang ditawarkan dari terminal bayangan justru menimbulkan kontra sebab terminal bayangan dapat dikategorikan sebagai terminal yang ilegal. Mengapa demikian? Pertama, tidak ada dasar hukum khusus yang mengatur mengenai terminal bayangan, sedangkan terminal resmi telah diatur dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 24 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Terminal Penumpang Angkutan Jalan. Kedua, terminal bayangan pun berdiri tanpa adanya izin trayek dari Dinas Perhubungan. Ketiga, terminal bayangan dikategorikan sebagai terminal yang ilegal sebab tidak ada retribusi yang disetorkan kepada Pemerintah Daerah, berbeda dengan terminal resmi yang setiap bulan harus memberikan retribusi kepada Pemerintah Daerah untuk masuk ke Pendapatan Asli Daerah.

Di Jakarta Barat sendiri saat ini sudah terdapat kurang lebih 9 titik terminal bayangan, salah satunya yakni Terminal Bayangan Jembatan Gantung. Kehadiran opsi-opsi baru ini menjadikan masyarakat lebih banyak memiliki pilihan dan fleksibilitas dalam melakukan perjalanan. Alfian Tamin selaku ketua paguyuban Terminal Kalideres mengatakan bahwa dirinya miris melihat keadaan terminal bayangan yang semakin menjamur di wilayah Jakarta Barat. Menjamurnya terminal bayangan ini mengindikasikan bahwa terdapat lemahnya manajemen pengendalian oleh peran negara di dalamnya. Selain itu, menjamurnya terminal bayangan juga berdampak terhadap rendahnya minat penumpang di Terminal Grogol dan Terminal Kalideres.

Terminal Bayangan Jembatan Gantung merupakan salah satu terminal bayangan yang populer di Jakarta Barat karena memiliki lokasi yang sangat strategis, yakni berada di sekitar Jalan Daan Mogot Jakarta Barat. Selain itu, Terminal Bayangan Jembatan Gantung juga memiliki lahan yang cukup luas untuk menampung banyak penumpang.

Banyaknya pengguna jasa terminal bayangan yang memilih ini sebagai alternatif layanan transportasi pun ternyata menimbulkan masalah baru sebab Terminal Bayangan Jembatan Gantung menggunakan sistem 'jemput bola' yakni menggunakan ruas jalan yang tersedia di depan terminal bayangan sebagai tempat menaik turunkan penumpang tanpa memikirkan lalu lintas yang ada. Tentunya, permasalahan tersebut tidak sesuai dengan beberapa UU No.22 Tahun 2009 mengenai Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yakni "Setiap kendaraan bermotor umum dalam trayek wajib singgah di terminal yang sudah ditentukan, kecuali ditetapkan lain dalam izin trayek". Akibatnya, muncul gejolak sosial dan kemacetan lalu lintas yang merugikan masyarakat sekitar.

Pada konsideran Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 mengenai ketertiban umum, menimbang bahwasanya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum masyarakat menjadi urusan wajib pemerintah daerah provinsi yang dalam pelaksanaannya harus dijalankan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Dalam hal ini, Dinas Perhubungan selaku pihak dari aktor negara bertugas sebagai pengembangan, pembinaan, dan pemantauan. Tak hanya itu, Dinas Perhubungan juga bertugas untuk mengendalikan lalu lintas serta angkutan jalan guna menciptakan arus barang dan jasa yang lancar serta mengatur dan menertibkan terminal-terminal yang ada agar lalu lintas dan moda transportasi berjalan secara kondusif. Selaras dengan tugasnya, Dinas Perhubungan juga diperlukan untuk mengatur dan menata sistem transportasi guna mewujudkan sarana yang memadai (Rizky, 2020).

Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa terdapat permasalahan yang kompleks dalam pengimplementasian kebijakan, Dinas Perhubungan hingga kini belum memiliki strategi dan langkah untuk menangani permasalahan secara bertahap, sistematis, dan tuntas. Bertambahnya kemacetan menunjukkan bahwa aktor formal memiliki keterbatasan dalam melakukan pengaturan dan penataan lalu lintas, kekosongan dalam penanganan tersebut pada akhirnya menciptakan sebuah ruang vakum

yang kemudian diisi oleh aktor informal. Aktor informal tersebut muncul sebagai pelaku yang tidak terorganisir dan juga tidak diakui secara resmi oleh pemerintah, namun mereka memiliki peran signifikan dalam menjaga kelancaran operasional di moda transportasi.

Dalam konteks informal politik, bekerjanya politik informal dalam tata kelola transportasi menjadi subjek penelitian yang menarik. Oleh karena itu, penelitian ini akan memfokuskan pada peran dari politik informal tersebut dan dinamika yang terjadi di dalam tata kelola transportasi dengan melibatkan aktor informal, khususnya pada Terminal Bayangan Jembatan Gantung, Jakarta Barat. Berdasarkan hal yang telah diamati di lapangan, terdapat beberapa aktor yang terlibat dalam pengelolaan layanan transportasi terminal bayangan ini. Di antara mereka ada yang menjadi pendiri terminal bayangan, terdapat pedagang sekitar yang berjualan sebagai pelengkap, tukang parkir yang membantu mengelola kendaraan, dan komunitas ojek yang seringkali merangkap sebagai 'pak ogah' di

persimpangan terminal bayangan tersebut.

KERANGKA TEORI

Policy Communities

Rhodes (2016) merupakan pendukung terkemuka mengenai *policy communities*, ia mengidentifikasi kelompok-kelompok yang ada dalam jaringan dan menentukan bagaimana mereka berinteraksi dalam jaringan ini. Rhodes menggunakan istilah ini dengan mengacu kepada rangkaian hubungan institusional formal dan informal antara pemerintah dengan aktor lainnya berdasarkan keputusan bersama pada pembuatan dan implementasi kebijakan.

Policy communities atau jejaring kebijakan merupakan kumpulan atau kelompok lembaga yang berfungsi mencari alternatif ataupun kebijakan publik di bidang tertentu. Ia juga lebih dikenal sebagai cara pandang alternatif yang dapat merefleksikan dinamika kebijakan publik yang semakin lama semakin rumit dibandingkan perspektif sebelumnya. Jejaring ini juga memiliki peran vital terhadap pengawalan dinamika kebijakan yang ada. *Policy*

communities biasanya memiliki ciri mempunyai keanggotaan terbatas dengan latar belakang kepentingan (Mukhlis, 2017).

Policy communities ialah salah satu dari lima jejaring kebijakan. Adapun ciri khas *policy communities* menurut Rhodes (2016) :

Dimensi	<i>Policy communities</i>
Keanggotaan a) Participants	Jumlahnya terbatas, beberapa kelompok secara sadar dikecualikan
b) Jenis kepentingan	Kepentingan ekonomi dan/atau profesional yang mendominasi
Integrasi a) Frekuensi interaksi	Sering, interaksi kelompok yang tinggi dan berkaitan dengan masalah kebijakan
b) Keberlanjutan	Keanggotaan, nilai-nilai

	bertahan terus menerus
c) Konsensus	Semua peserta berbagi nilai-nilai dasar
Sumber Daya	Semua
a) Distribusi sumber daya – dalam jejaring	peserta memiliki sumber daya; hubungan dasar dan hubungan pertukaran
b) Distribusi sumber daya – dalam anggota partisipan	Hierarkis; pemimpin dapat membebaskan anggotanya
Kekuatan	Ada keseimbangan kekuatan di antara anggota

Politik Informal dalam Tata Kelola Transportasi

Politik informal atau sektor informal merupakan sebuah praktik dan hubungan yang berada di luar lembaga dan proses politik formal. Hal ini sejalan dengan yang dikatakan Jean Breman dalam Manning dan Effendi (1979) yang menjelaskan bahwa sektor informal merupakan

bagian dari angkatan kerja yang tidak terorganisir.

Politik informal membuka jendela ke dalam politik tersembunyi yang berada pada keseharian masyarakat, hal ini menunjukkan bahwa dalam kajian kebijakan, politik, dan tata kelola pemerintahan, politik informal menjadi penting karena mengakui bahwa dalam realitas politik, semuanya tidak terbatas hanya pada proses resmi dan institusi formal saja.

Politik informal juga memainkan peran kritis dalam mendefinisikan dinamika kekuasaan, menggambarkan mengenai siapa yang paling berpengaruh dan bagaimana sebuah kebijakan dijalankan menggunakan kekuasaan informal di luar pandangan umum. Selain itu, politik informal juga memberikan wawasan tentang kemanakah kebijakan diarahkan dan diimplementasikan karena kebijakan seringkali dipengaruhi oleh kelompok non-pemerintah.

Sarah Ayres (2016) dalam artikelnya "*Assesing the impact of informal governance on political innovation*" menyebut bahwa politik informal dapat membentuk inovasi

politik secara positif maupun negatif. Di satu sisi, politik informal dapat membantu aktor formal dalam menyelesaikan permasalahan politik dan kebijakan yang tidak dengan mudah diselesaikan oleh lembaga-lembaga pemerintah, sehingga munculnya aktor-aktor informal terkadang menghasilkan pengambilan keputusan yang lebih efektif. Namun di sisi lain, politik informal dapat melemahkan transparansi, akuntabilitas, serta legitimasi dengan melemahkan struktur administrasi politik informal.

Formal dan informal dalam politik dapat saling melengkapi, mendukung, menghalangi, atau bahkan melumpuhkan satu sama lain. Tantangannya yakni harus dapat membedakan mana yang bersifat informal atau hanya bagian dari proses birokrasi administrasi (Ayres, 2016).

Dinamika Aktor Informal

Dalam sebuah kebijakan, tentunya terdapat aktor maupun kelompok yang terlibat terhadap kebijakan tersebut. Aktor-aktor yang terlibat merupakan penentu dari isi dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan serta tata kelola.

Umumnya, para aktor yang terlibat pada proses kebijakan dan tata kelola merupakan hal yang menentukan bagaimana pola distribusi kebijakan dan tata kelola berinteraksi satu sama lain. Interaksi yang dimaksud ini dapat berupa kerja sama, pertikaian, atau pertentangan.

Pergeseran *government* menjadi *governance* saat ini membuat negara ditempatkan hanya sebagai regulator dan administrator. Dalam *governance*, pemerintah bukanlah aktor tunggal melainkan suatu aktor yang tidak melulu menjadi aktor yang paling menentukan. UNDP (*United Nations Development Program*) menyatakan bahwa *governance* merupakan sebuah bentuk pelaksanaan dalam pengelolaan masalah yang dihadapi oleh suatu negara pada kewenangan politik, ekonomi, dan administrasi dengan melibatkan seluruh sektor, tak terkecuali masyarakat sipil, begitupula dalam pengimplementasian kebijakan publik.

Menurut Anderson, Lindblom, serta beberapa ilmuwan lain (dalam Winarno, 2014:126), aktor-aktor dalam kebijakan dibedakan menjadi

dua kelompok, yakni aktor formal dan aktor informal. Aktor formal terdiri dari badan-badan administrasi pemerintah di antaranya adalah badan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sedangkan aktor informal yang dimaksud terdiri atas kelompok-kelompok kepentingan seperti kelompok swasta, perusahaan dan kelompok buruh, warga negara individu, media massa atau partai politik.

Untuk menganalisa permasalahan menggunakan teori ini, perlu dipahami bahwa dalam aktor-aktor yang terlibat dan terdapat beberapa yang bersinggungan. Lindblom dalam Winarno (2014) menjelaskan bahwa dirinya mengidentifikasi dinamika aktor dengan menggunakan beberapa variabel :

- a. Sifat semua aktor yang terlibat (participants)
- b. Bagian atau peran apa yang mereka lakukan
- c. Wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki
- d. bagaimana mereka saling berhubungan dan saling mengawasi

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif guna menjelaskan dan menggambarkan suatu fenomena sosial dari kegiatan yang ditemui di lapangan berdasarkan kumpulan data yang telah diperoleh dan dirangkai melalui serangkaian kalimat. Metode ini juga digunakan dengan berfokus pada pengembangan topik penelitian yang memungkinkan peneliti untuk melakukan observasi secara mendalam. Lokasi yang diambil dalam penelitian ini yakni pada Terminal Bayangan Jembatan Gantung yang terletak di Jakarta Barat.

Subjek penelitian yang digunakan yakni *purposive sampling* dengan Dinas Perhubungan Jakarta Barat, pemilik terminal bayangan, pedagang sekitar, tukang parkir dan tukang ojek, serta beberapa pengguna jasa terminal bayangan ini. Subjek ini digunakan dengan lebih berfokus pada karakteristik informan yang peneliti pilih karena dianggap mampu menjawab pertanyaan penelitian.

Jenis dan sumber data yang diperoleh berasal dari data primer berupa wawancara mendalam dan data sekunder berupa data pendukung seperti jurnal, buku, berita, serta

peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penelitian. Teknik pengumpulan data yang diterapkan yakni dengan wawancara, dokumentasi, dan studi pustaka. Sedangkan teknik analisis data dilakukan melalui empat proses seperti pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dinamika Terminal Bayangan Jembatan Gantung

Terminal bayangan merupakan sebutan yang dibuat untuk menggambarkan sebuah terminal yang tidak dikelola oleh Pemerintah Daerah, namun memiliki fungsi yang sama dengan terminal resmi yakni untuk menjual tiket bus dan menaik turunkan penumpang. Saat ini, menjamurnya terminal bayangan di Jakarta Barat dinilai semakin menjamur, salah satunya yakni dengan munculnya Terminal Bayangan Jembatan Gantung. Terminal bayangan ini mulai beroperasi sejak tahun 1990-an.

Sebenarnya, terminal bayangan merupakan sebuah usaha yang dilarang karena bukan merupakan

terminal resmi namun melakukan aktivitas yang sama dengan terminal resmi. Hal ini jelas melanggar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 Pasal 35 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang menjelaskan bahwa “Setiap kendaraan bermotor umum dalam trayek wajib singgah di Terminal yang sudah ditentukan, kecuali ditetapkan lain dalam izin trayek”. Pelanggaran ini juga tergambar jelas dengan sistem jemput bola yang dilakukan oleh terminal bayangan itu sendiri.

Pemerintah selaku Dinas Perhubungan mengaku bahwa dirinya telah memaksimalkan para penumpang agar membeli tiket di terminal resmi, namun usaha tersebut dinilai kurang berhasil. Adapun beberapa alasan mengapa praktik di terminal bayangan ini masih berjalan selama berpuluh-puluh tahun, di antaranya :

- Pemerintah yang hanya memberikan nasihat, namun tidak dengan sosialisasi mengenai kebijakan yang ada
- Masyarakat mencari layanan transportasi yang lebih efisien
- Mekanisme pengawasan oleh aktor formal yang berujung dengan

adanya 'koordinasi panggung belakang'

Substitusi Peran Negara Oleh Aktor Informal

Dalam tata kelola transportasi, fenomena menjamurnya terminal bayangan menggambarkan bahwa adanya peran negara dalam layanan transportasi yang tergeser dengan aktor informal. Substitusi ini terjadi ketika para aktor informal mampu mengambil alih yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah dalam pengelolaan dan penyedia layanan transportasi. Hal tersebut juga mencerminkan bahwa adanya celah dari pemerintah sehingga aktor informal melangkah maju untuk mengisi kekosongan tersebut.

Substitusi peran negara ini menggambarkan kompleksitas dalam tata kelola transportasi perkotaan. Hal ini menuntut pemerintah untuk lebih responsif dan inovatif dalam pengelolaan transportasi.

Analisis Peran dan Praktik Tata Kelola Informal di Terminal Bayangan Jembatan Gantung

Rhodes (2016) yang menjelaskan bahwa dalam *policy communities*,

masing-masing aktor tidak akan bisa menggapai kepentingan atau tujuannya tanpa menggunakan sumber daya dari aktor-aktor lainnya. Begitupula jaringan yang terbentuk dalam terminal bayangan ini dan bergantung satu sama lain demi menggapai kepentingannya. Hal itu terbukti karena dalam menjalankan pekerjaan mereka setiap harinya, mereka melakukan interaksi satu dengan lainnya.

Dari jaringan yang terbentuk dari aktor-aktor informal tersebut, akhirnya melahirkan sebuah kelompok di dalam pengelolaannya. Kelompok ini merupakan sebuah kelompok yang tidak diakui oleh pemerintah. Kelompok ini berisi aktor yang menciptakan dan mengelola ruang publik sebagai alternatif dari layanan transportasi berupa terminal bayangan hingga ada juga yang menggantikan peran negara dalam mengelola lalu lintas yang ada di sekitar terminal bayangan tersebut.

Dibalik perannya yang menjadi alternatif dari layanan transportasi, ternyata politik informal ini melakukan praktik yang merugikan pengguna jalan sekitar yakni dengan

melakukan sistem jemput bola tanpa memikirkan lalu lintas yang ada.

Konflik Kepentingan dan Tantangan Politik Informal Terminal Bayangan

Transportasi merupakan salah satu kompleksitas yang sering dijumpai. Hal tersebut menjadi salah satu alasan mengapa banyak pengusaha yang menginvestasikan modalnya pada usaha transportasi. Munculnya terminal bayangan ini dilatar belakangi oleh sebuah jaringan yang terbentuk karena kepentingan yang ada di dalamnya.

Terbentuknya Terminal Bayangan Jembatan Gantung ini dikarenakan adanya 'simbiosis mutualisme' dari pengusaha bus dengan pemilik terminal bayangan. Tak hanya itu, namun juga terdapat beberapa pihak lain yang memanfaatkan peluang ini. Mereka bisa disebut dengan *capitalist local* yang memiliki motif ekonomi dalam menjalankan seluruh aktivitasnya dalam terminal bayangan tersebut.

Namun dibalik kepentingan tersebut, munculnya aktor ini menuai konflik karena beberapa hal, salah satunya seluruh operasional yang

dilakukan di terminal bayangan dilakukan tanpa adanya regulasi resmi. Sistem yang dilakukan pun dinilai mengganggu pengguna jalan, apalagi Daan Mogot merupakan jalan utama yang dilintasi oleh banyaknya volume kendaraan.

Bentuk Kekuasaan Aktor Informal pada terminal bayangan

Pada tingkat peran dan wewenang di tempat usaha mereka sendiri, aktor informal mampu menjadi pemimpin lokal yang mengambil inisiatif dalam mengatasi masalah sekitarnya, hal ini dikarenakan tidak adanya penertiban yang dilakukan oleh aktor formal. Mereka juga dapat menciptakan paradoks di mana wewenang informal dapat dianggap lebih mempengaruhi dan merespons kebutuhan wilayah di sekitar terminal bayangan.

Adapun kekuasaan yang dimiliki aktor informal ini yakni mereka mampu bertahan selama bertahun-tahun walaupun sistem yang digunakan menyalahi aturan yang ada. Adanya pemberian intensif pada aktor formal pun akhirnya operasional terminal bayangan tetap bisa berjalan lancar tanpa adanya

hambatan yang signifikan. Relasi yang dilakukan oleh aktor informal dan pihak pemerintah menunjukkan bahwa mereka memiliki hubungan yang saling berkelinden.

SIGNIFIKANSI *INFORMAL* *POLITICS* DALAM MENGELOLA PRASARANA PUBLIK

Limitasi Pendekatan Formal

Bertolak belakang dengan penelitian terdahulu yang membahas peran lembaga pemerintah dalam tata kelola transportasi, penelitian ini mampu memberikan wawasan baru terhadap konsep politik informal dalam konteks tata kelola transportasi.

Peneliti menemukan bahwa pendekatan aktor formal dalam mengelola prasarana publik memiliki beberapa keterbatasan dan menunjukkan kurang memadainya pemerintah dalam mengakomodasi dan merespon kebutuhan publik yang dinamis akibat adanya inovasi, teknologi, dan permintaan. Dampak negatif dari ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola layanan transportasi juga tercermin dalam praktik korup dan lambatnya

tanggapan terhadap masalah yang muncul.

Adanya limitasi pendekatan formal dalam mengelola prasarana publik juga ditunjukkan dengan ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola aset yang ada. Sebagai contoh, di Jakarta Barat sendiri terdapat ‘kuburan’ Terminal Rawa Buaya yang saat ini sudah menjadi aset mangkrak dari pemerintah dan tidak diopersionalkan kembali, hanya dijadikan tempat untuk singgah bus-bus yang rusak. Sementara itu, terminal bayangan dapat berkembang pesat sebagai alternatif yang mudah diakses oleh masyarakat.

Kegagalan pemerintah dalam mengelola aset-aset yang ada juga mencerminkan adanya kelemahan dalam sistem administrasi dan manajemen keuangan publik. Akibatnya, terminal bayangan mampu menjadi solusi yang lebih menarik dan efisien bagi masyarakat meskipun tanpa regulasi yang jelas dan pengawasan yang ketat.

Ketidakmampuan aktor formal dalam mengelola prasarana publik di Jakarta Barat menciptakan lingkungan yang tidak stabil dan

kepercayaan masyarakat terhadap pelayanan publik. Kekurangan ini mengakibatkan ketidakpuasan masyarakat terhadap layanan transportasi umum dan meningkatkan permintaan terhadap alternatif transportasi informal. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas aktor formal dalam mengelola prasarana publik untuk memastikan kebutuhan masyarakat terpenuhi dengan baik.

Peluang *Informal Politics* dalam Pengambilan Kebijakan

Dalam konteks pengelolaan prasarana publik, aktor informal dalam terminal bayangan ini sebenarnya memiliki peluang yang signifikan untuk mengelola aset publik yang mangkrak. Hal ini dapat dilihat bagaimana aktor negara gagal memenuhi kebutuhan publik secara memadai sehingga aktor informal mampu memberikan alternatif transportasi yang lebih mudah diakses walaupun juga menimbulkan tantangan terkait ketidakpastian hukum dan mengganggu lalu lintas di sekitar terminal bayangan terhadap ketertiban umum.

Dengan menggambarkan bagaimana politik informal dapat secara efektif mengambil alih fungsi administratif yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah, mereka juga memiliki fleksibilitas untuk beradaptasi dengan perubahan kondisi yang menjadi keuntungan besar dalam mengelola aset publik yang tidak terurus daripada tidak digunakan dan tidak berfungsi.

Tak hanya itu, menurut beberapa penumpang, terminal bayangan mampu memberikan layanan yang baik dengan keberadaannya yang lebih kecil dan lebih terfokus. Potensi yang dimiliki aktor informal untuk mengelola aset publik yang mangkrak juga dapat dilihat dari beberapa sudut pandang. Aktor informal dapat mengoperasikan model bisnis yang efisien, selain itu juga sejalan dengan apa yang dikatakan (Meagher, 2010) bahwa seringkali *informal politics* lebih responsif terhadap kebutuhan lokal untuk menyediakan layanan transportasi yang lebih cepat dan fleksibel.

Menurut peneliti, pemerintah dapat membuka peluang kerja sama antar publik-swasta atau aktor informal diberikan otonomi yang

lebih besar agar dapat mengelola layanan yang lebih aktif lagi seperti menjadi mitra strategis dalam revitalisasi aset publik yang mangkrak. Walaupun demikian, dibutuhkan pula syarat mengenai kerangka regulasi yang menunjukkan transparansi dan akuntabilitas.

Pengalaman yang dimiliki aktor informal juga menunjukkan bahwa mereka mempunyai kapasitas untuk mengelola prasarana publik, asal diberikan dukungan dan legitimasi yang diperlukan. Tentunya, mekanisme pengawasan yang ketat dan kebijakan yang memastikan kesetaraan perlu ditegakkan untuk mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan.

KESIMPULAN

Terminal Bayangan merupakan terminal ilegal. Terminal Bayangan Jembatan Gantung juga menggunakan sistem jemput bola yang menghambat pengguna jalan sekitar. Namun, dibalik keilegalannya terminal bayangan ini mampu bertahan selama bertahun-tahun karena terdapat ruang vakum dari pemerintah dan ‘cepretan’ yang diberikan kepada aktor formal

sehingga aktor informal mampu menjadi pemimpin lokal yang mengambil inisiatif. Terminal Bayangan ini juga telah menjadi alternatif yang dipilih masyarakat untuk layanan transportasi karena akses yang mudah dijangkau serta layanan dan harga yang setara dengan terminal resmi.

DAFTAR PUSTAKA

- Ayres, Sarah (2016). *Assessing the impact of informal governance on political innovation. Public Management Review, 1-18.*
- Creswell, J. W. (2008). *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed.*
- Datunsolang, R. A., Rogi, O. H., & Kindangen, J. I. (2020). *Kajian Penempatan Titik-Titik Terminal Tipe A,B,Dan C Dikabupaten Bolaang Mongondow Timur. Jurnal Spasial, 252.*
- Lovea, N. R. (2018). *Konflik Keberadaan Terminal Bayangan (Studi Kasus*

- Terminal Bayangan
Jatibening, Kota Bekasi.*
- Madani, M. (2011). *Dimensi
Interaksi Antar Aktor Dalam
Proses Perumusan Kebijakan
Publik*. Yogyakarta: Graha
Ilmu.
- Mahmud, F. L. (2013). *Interaksi
Aktor Dalam Proses
Perumusan Kebijakan Publik
(Studi Kasus Kebijakan
Pemukiman Di Provinsi DKI
Jakarta)*. *Journal Politic and
Government Studies*.
- Mukhlis, M. (2017). *Analisa Kritis
Atas Motif Policy Community
Dalam Kolaborasi (Studi
Kasus Kebijakan
Pemindahan Pusat
Pemerintahan Provinsi
Lampung)*. *Jurnal Agregasi*.
- Rhodes, R. (2016). *Understanding
Governance: Policy
Networks, Governance,
Reflecivity and
Accountability*. 2-4.
- Rizky, F. F. (2020). *Peranan Dinas
Perhubungan Dalam
Optimalisasi Fungsi Terminal
Anten Kabupaten*
*Pandeglang. Jurnal Kajian
Administrasi dan
Pemerintahan Daerah*.
- Scott, W. R. (2008). *Intitutions and
Organizations: Ideas and
Interest*. Sage Publications.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian
Pendidikan*.
- Suharno. (2013). *Dasar-Dasar
Kebijakan Publik*.
Yogyakarta: Penerbit Ombak.
- Tlonaen, A. Y. (2021). *Pengawasan
Dinas Perhubungan Kota
Kupang Dalam Menertibkan
Terminal Bayangan di
Perempatan Jalur 40
Sikumana Kota Kupang*.
Kupang.
- Wijaya, Pudjiarti, E. S., & Winarni,
A. T. (2018). *Buku Ajar Good
Governance (Tata Kelola
Pemerintahan Yang Baik)*.
Demak: Pustaka Magister.
- Wulandari, N. (2022, Oktober).
*Pengendalian Terminal
Bayangan*. Retrieved from
[https://baketrans.dephub.go.i
d/berita/pengendalian-
terminal-bayangan](https://baketrans.dephub.go.id/berita/pengendalian-terminal-bayangan)

Peraturan Menteri Perhubungan
Republik Indonesia Nomor
PM 24 Tahun 2021 tentang
Penyelenggaraan Terminal
Penumpang Angkutan Jalan